

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ ПОЗИЦИИ ОСНОВНЫХ АКТОРОВ ПРОЦЕССА СОЗДАНИЯ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

Заборова Е.Н.

*д.с.н., профессор, заведующая кафедрой
прикладной социологии*

*Уральского государственного экономического университета,
г. Екатеринбург, Россия*

ezaborova@yandex.ru

SOCIO-CULTURAL POSITIONS OF THE MAIN ACTORS OF THE CREATION OF URBAN AGGLOMERATION

Zaborova E.

*doctor of technical sciences, professor,
head of the department of applied sociology*

Ural State University of Economics,

Yekaterinburg, Russia

ezaborova@yandex.ru

Аннотация.

Анализируется агломерация как современный этап развертывания урбанизационных процессов. Рассматриваются содержание и критерии выделения агломерации. Выделены основные акторы агломерационных процессов: власть (центральная, региональная и местная), бизнес, научное сообщество и население. В настоящий момент все акторы занимают различные социокультурные позиции, некоторые из них (власть региональная и муниципальная города Екатеринбурга) выступают активными сторонниками идеи агломерации. Другие (муниципальные власти небольших поселений, представители бизнеса и науки) относятся к идее агломерации достаточно критически. Широкий спектр позиций (от поддержки идеи до ее отрицания) демонстрирует население.

Annotation

Agglomeration is analyzed as a modern stage of urban processes deployment. The content and criteria for the allocation of agglomeration are considered. The main actors of agglomeration processes are identified: power

(Central, regional and local), business, scientific community and population. At the moment, all actors occupy different socio-cultural positions, some of them (the power of the regional and municipal cities of Yekaterinburg) are active supporters of the idea of agglomeration. Others (municipal authorities of small settlements, representatives of business and science) are quite critical of the idea of agglomeration. A wide range of positions (from support for the idea to its denial) demonstrates the population.

Ключевые слова: урбанизация, агломерация, социальные акторы, социокультурная позиция

Keywords: urbanization, agglomeration, social actors, socio-cultural position

В 2003 г. муниципальные власти города Екатеринбурга в рамках разработки стратегического плана развития столицы Урала представили проект под названием «Большой Екатеринбург», которой был посвящен созданию городской агломерации. Разработка стратегического проекта велась достаточно тщательно и организованно, одновременно работали несколько творческих групп (ученые, представители бизнеса, управленцы (работники городской власти), группы от населения). В итоге была сформулирована четкая цель – создать агломерацию, включающую в себя г. Екатеринбург и ряд других близлежащих поселений (гг. Березовский, В. Пышму, Арамиль). Реализация проекта шла достаточно медленно и тяжело, наталкиваясь на сопротивление со стороны руководителей муниципальных образований и жителей близлежащих поселений, которые видели в этом процессе прежде всего попытку лишить их самостоятельности и в этой связи высказывали нежелание попадать под влияние Большого Брата. За время существования первого стратегического плана развития г. Екатеринбурга было проведено несколько актуализаций проекта, последний из них устанавливает дату реализации до 2030 гг.

Однако в 2016 г. произошли существенные изменения в структурах власти: часть ведущих руководителей из городской структуры, курирующих данный проект, была приглашена на работу в областную власть, где им было предложено начать реализацию этой же идеи уже на уровне всей области и с более широкими полномочиями. Среди серии мероприятий, которые начали активно реализовываться областными властями, одним из первых было объявление тендера на разработку концепции Свердловской агломерации, который выиграли московские ученые. Результат их работы оказался несколько неожиданным. Ученые объявили: Свердловская агломерация уже существует, она соответствует целому ряду критериев, которым должна соответствовать типичная агломерация.

Агломерация – это территориальное слияние в единое целое (социокультурное, хозяйственно-экономическое, организационно-управленческое) нескольких поселений, в центре которых располагается главный город. Существуют не только городские агломерации, но и сельские: в этом случае сельское население преобладает над населением городских поселений внешней зоны (в России существует 18 сельско-городских агломераций).

Следует отметить, что, хотя в городских поселениях сегодня проживает не многим более 51% жителей планеты, среди урбанизированных стран агломерационные процессы идут достаточно интенсивно. Они представляют собой очередной этап развертывания урбанизационных процессов, ту ее стадию, когда все более увеличивающиеся в своих размерах и сферах влияния большие и крупные города втягивают в свою орбиту близлежащие и отдаленные поселения. Существует более десятка признаков агломерации, на основании которых дается оценка происходящих на территории урбанизационных процессов и делается вывод о наличии или отсутствии агломерации. Так, важнейшим признаком считается частота ежедневной маятниковой миграции между поселениями (в пределах 130 км или поездки, занимающая 1,5 часа в одну сторону) и ее интенсивность (затрагивает 10-

15% населения). Другой критерий – плотность застроенности территории (непрерывность, частота зданий и сооружений), которая фиксируется через наличие или отсутствие сплошного светового пятна, отраженного на снимке, сделанным спутником ночью из космоса. Еще более важен тот факт, что агломерация представляет собой такую территорию, на которой существует тесная система взаимосвязанных социально-экономических отношений, возникает необходимость в решении ряда общих задач, реализации совместных проектов. В качестве таковых обычно выступают уровень экологического загрязнения территории и необходимость позаботиться об экологии ради жителей всех поселений, потребность в обеспечении территории водой, сохранение лесов, наличие больших захоронений (отходы производства, скотомогильники) и борьба с ними, а также многочисленные транспортные проблемы (содержание дорог и придорожный сервис между поселениями). В решении экономических задач на определённом этапе возникает необходимость подойти к территории как к целостности, что означает оптимизацию в распределении функций поселений с целью повышения эффективности их функционирования (например, ориентация одних преимущественно на логистические процессы, в то время как других – на социокультурные). При наличии агломерации становится возможным строить межпоселенческие социальные объекты, которые будут более мощными (и, следовательно, могут предоставлять больший набор услуг на более высоком техническом уровне). Так, например, строительство больницы или роддома на территории, относительно близко расположенной к целому ряду поселений, создаст более комфортные условия для жителей тех поселений, где такие объекты нередко вообще отсутствуют. Таким образом, можно констатировать, что агломерационные процессы вносят достаточно много позитивного в ситуацию территориального-пространственного развития.

На сегодня на планете существует более 2600 агломераций, при этом только в нашей стране по некоторым данным, можно выделить 76 агломераций [5].

В качестве основных акторов процесса создания городской агломерации выступают следующие социальные силы: власть (центральная, региональная, местная), бизнес, научное сообщество, население. Этот набор социальных акторов может быть расширен за счет включения в орбиту исследования других сил (например, СМИ, церкви, зарубежных акторов). Но в целом он типичен для всех территорий и стран, хотя сама социокультурная позиция, занимаемая ими, может существенно отличаться.

Так, можно констатировать, что в России на уровне центральной власти идея агломерационного развития осознается как стратегическое и магистральное направление развития урбанизационных процессов. В Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.», отмечается, что развитие агломераций – необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития, повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках. Однако на сегодня эта идея не поднялась до уровня воплощения ее в Закон, нормативные акты, целевые программы.

Достаточно противоречивые социокультурные позиции мы наблюдаем, если опустимся на уровень региональной и местной власти.

В Свердловской области, начиная с 2016 г., когда произошло «слияние» муниципальных и областных властей, интересы тех и других совпадают и теперь как региональные власти, так и власти муниципального образования г. Екатеринбург активно поддерживают и развивают идею агломерационного развития области. Изменилась и позиция лидеров более мелких муниципальных образований. Если на первых этапах отмечалась, как уже говорилось, скорее отторжение идеи агломерации, то затем, по мере

перехода инициативы на уровень областной власти, позиция стала более позитивной, хотя и остается настороженной (посмотрим, куда это приведет). В то же время далеко не все представители муниципалитетов готовы отказаться от эгоистических целей, многие хотели бы по-прежнему действовать в соответствии со своим личными (муниципальными) интересами [4, с .93.].

Следует заметить, что агломерационные процессы могут идти двумя путями: стихийно и целенаправленно (осознанно). В первом случае агломерация возникает как следствие усиления мощи крупного города и привлечение к нему все большего количества жителей из близлежащих территорий. Город, создавая большее количество разнообразных рабочих мест, порождает трудовую миграцию, которая нередко является вынужденной, поскольку в самом поселении, где проживают люди, работы не находится. Это приводит, в свою очередь, к усилению транспортно-логистических потоков в город, созданию сети шоссейных и железнодорожных путей сообщения. В свою очередь, сам город готов к экспансии своих предприятий – торговые фирмы и предприятия сферы обслуживания начинают «оккупировать» малые и средние города, сельские поселения, движимые целью получения дополнительной прибыли. Так возникают филиалы городских фирм, совместные предприятия (в настоящее время это могут быть и международные предприятия). Играть свою роль культурно-образовательный и политический факторы. Города как центры образования, науки и культуры всегда были центрами притяжения для молодежи из более мелких поселений, в которых такого рода учреждения отсутствуют. С политической точки зрения в условиях финансово-организационной слабости местного самоуправления органы власти небольших сельских и городских поселений нередко стремятся «уйти под крыло» более сильной городской власти большого и крупного города. В нашей области такие «стихийные» процессы идут уже давно, что и позволило

московским ученым констатировать факт наличия Свердловской агломерации.

В отличие от стихийного, сознательное развитие агломерации означает такой процесс, когда власти целенаправленно создают агломерацию, разрабатывая стратегические и перспективные планы объединения. В этом случае на первое место выходят вопросы законодательства и создание органов управления, имеющих соответствующие полномочия. Примером такого рода сознательного целенаправленного создания агломерации можно назвать успешный опыт Парижа, который в течение ряда лет вел политику по формированию парижской агломерации, включающей сеть городов вокруг столицы с целью решения ряда проблем многомиллионного города (в частности – перенаселенности столицы).

Сознательный процесс создания агломерации может как опережать стихийные процессы, так и отставать от них. Именно такая ситуация наблюдается в регионе Свердловская область, где стихийно формирование агломерации шло уже давно, но не было завершено, не получило своего организационно-правового воплощения. Следовательно, власти правомерно ставили на повестку дня вопрос о создании агломерации в части ее организационно-управленческого оформления. Ключевой вопрос в сознательном создании агломерации – это вопрос о полномочиях, сферах компетенций, модели управления, в конечном итоге – вопрос об органе управления агломерацией.

Итак, на сегодня мы наблюдаем совпадение социокультурных позиций высших эшелонов власти (власти областной и муниципальной на уровне г. Екатеринбурга). Они осознают важность агломерационного развития как стратегического направления для дальнейшего успешного продвижения территории вперед. В то же время власти более мелких муниципальных образований колеблются, они еще до конца не определились. В этой связи нужно подчеркнуть три наиболее важных фактора, которые помогут самоопределиться муниципалитетам: это четкая формулировка задач, выбор

принципов взаимодействия, создание рабочего органа управления агломерацией.

Важность четкого определения целей хорошо демонстрирует опыт парижской агломерации: было заявлено о необходимости создания нескольких городов-спутников вокруг Парижа, которые по качеству городской среды не уступали бы столице. Эта задача была понятна и поддерживалась всеми другими властями, так как была им выгодна. В нашем случае стоит задача более сложная: нужно согласовывать интересы и находить взаимно устраивающие решения в ситуации, когда всем всего не хватает. Однако без мотивированного согласия муниципалитеты вряд ли пойдут друг другу на встречу (если только не будут применены силовые методы давления).

Еще более важны базовые принципы, на которых будет построено межмуниципальное сотрудничество. По мнению заместителя председателя Правительства Свердловской области А. Высокинского, к ним должны относиться: личное участие и личная ответственность первых лиц в разработке и контроле реализации стратегии; опора на собственные силы («Стратегию будем разрабатывать мы сами, а не приглашенные консультанты»); это должен быть документ общественного согласия; главный критерий эффективности – обеспечение положительной динамики социально-экономических показателей; четкость критериев (список показателей, значения которых будут планироваться на 2020-2030 годы) [6]. Важно и то, что областные власти готовы к сотрудничеству: «Речь не идет о поглощении Екатеринбургом соседних городов, разрабатывается концепция взаимопомощи между муниципалитетами» [7].

Ключевой вопрос – вопрос об органах управления агломерацией. А. Лола, анализируя зарубежный опыт, выделяет несколько типов таких органов управления: агломерации с координационной структурой управления, при которой компетенции агломерационных органов менее существенны, чем компетенции органов, входящих в ее состав (Копенгаген, Брюссель, Рио-де-

Жанейро); агломерации, имеющие раздельную власть (ряд агломерационных задач берет на себя местная власть, другую часть выполняет координационный орган (Марокко); создание единой структуры управления, объединяющей в себе функции местной власти (Гонконг, Сингапур, Сеул, Джакарта, Пекин, Бомбей и др.) [1, с. 89-90]. В нашей стране на сегодняшний день в той или иной степени организационно оформлены системы управления только в трех субъектах РФ: Самарской области (Самарско-Тольяттинская агломерация), Челябинской области (Челябинская агломерация) и Новосибирской области (Новосибирская агломерация). В них созданы органы управления в виде координационных советов по развитию агломерации.

Наряду с властью, большую роль в создании агломерации играет бизнес. Бизнес рассматривается не только как важнейший инвестор в планируемые к реализации проекты, но и как непосредственный их реализатор. Без крупного и большого бизнеса невозможно реализовывать такие большие проекты, как агломерация. Материалы прессы, встречи с представителями бизнеса показывают, что представители бизнеса достаточно ясно это понимают, но они не готовы приступать к каким-либо действиям до тех пор, пока все не будет прояснено достаточно четко и до конца. Более того, среди уральских бизнесменов бытует мнение, что на московские финансовые поступления рассчитывать не стоит, скорее всего нужно будет изыскивать резервы на местах. Это обстоятельство толкает областные власти к тому, чтобы несколько снизить пафос имиджевости проекта создания Свердловской агломерации, не представлять его как нечто уникальное и новое, что позволило бы попросить у Москвы деньги под новые идеи.

Достаточно неоднозначна и позиция ученых. С одной стороны, на уровне ряда специалистов давно идет речь о наличии такой агломерации, как Свердловская. В то же время ученые отмечают: пока нет общей идеи, которая вдохновила бы всех на реализацию конкретных проектов, говорить об агломерации рано, так как общие проблемы территории могут решаться и вне

рамок концепции агломерации, но при простом согласовании интересов всех заинтересованных субъектов в нынешней не агломерационной ситуации. Также ученые обращают внимание на негативные последствия, которые наблюдаются при развитии агломераций в других странах. Это прежде всего проблемы организационно-управленческого и экологического плана.

Важнейшим актором агломерационных процессов выступает население, рядовые жители области. Как отмечают ученые, российскому социуму исторически присущ такой тип отношений, когда государство стоит над обществом, от общества не зависит и им не контролируется. «Для государства характерно «вертикальное», или централистское построение власти и управления. Этому типу организации общества присущи такие черты как единовластие, симбиоз власти и собственности, отсутствие разделения властей, отсутствие разделения власти и управления, бесправие людей» [3]. Такая ситуация сложилась исторически, но в определённой степени сыграла свою негативную роль и русская православная церковь, поскольку в наборе ценностей, которые кооптировались в русское общество, не было черт, мотивировавших людей на проявление активности.

В настоящее время ситуация несколько изменилась: законодательно гражданам предоставлена возможность участвовать в выработке и реализации управленческих решений, различных проектов и программ. Но многочисленные исследования доказывают факт слабой активности со стороны основной массы населения, что объясняется целой гаммой причин (отсутствие интереса к общественно-политической жизни, уверенность, что общественные проблемы должны решать представители власти, «от меня ничего не зависит», загруженность личными проблемами, отсутствие свободного времени и др.). В то же время было бы неправильно говорить о полной отстраненности населения от проблем общественной жизни, в частности – от создания городской агломерации. Как известно, население всегда иерархично в отношении проблем публичной власти, вопросов гражданского общества. Оно разделяется на три группы: а) готовых к

участию в разработке программ - группа «согласные»; б) отказавшиеся от такого участия – группа «отказники»; в) группа «неопределившихся», которые в настоящий момент не сформулировали свою позицию [2].

Среди населения всегда находится определённый процент (10 -15%) тех, кто готов поддерживать инициативы областных и муниципальных властей и активно способствовать реализации идеи агломерации в части реализации ее различных проектов. Однако большинство жителей области пока не готовы воспринять агломерационную точку зрения власти, так как не понимают ее необходимость и не видят прямой связи концепции агломерации с их повседневной жизнью. Среди населения сохраняется психологическое состояние тревожности по поводу способности власти решать актуальные проблемы территории.

Для изменения ситуации и привлечения все большего числа жителей к активной реализации концепции агломерации необходимо продумать и грамотно проводить информационную политику. При этом следует учесть современные тренды, наблюдаемые в этой сфере. Так, сегодня конкурируют друг с другом два информационных источника - официальные информационные источники (телевидение, газеты, радио и пр.), и неофициальные (информация от родных, близких и друзей). При этом среди первых телевидение постепенно теряет лидерство, на его место выходит такой информационный источник, как интернет. Но даже при господстве официальных источников доверяют люди не им, но информации, полученной от членов семьи, друзей и близких.

Список литературы

1. Лола А. М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. Москва: Канон+, 2013.
2. Мерзляков А. А. Готовность населения к участию в реформировании отечественной системы управления //V Всероссийский социологический конгресс «Социология и общество: социальное неравенство

и социальная справедливость». (19 - 21 октября), Екатеринбург, Россия. - Цифровая версия РОС, - 2016.

3. Рабинович Е. И. Властно-управленческие отношения государства и общества России: историческая обусловленность доминирующих тенденций развития //V Всероссийский социологический конгресс «Социология и общество: социальное неравенство и социальная справедливость». (19 - 21 октября), Екатеринбург, Россия. - Цифровая версия РОС, - 2016.

4. Региональная экономика: вызовы, приоритеты, стратегические ориентиры: [кол. моногр.] /под ред. Я. П. Силина; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. Гос. Экон. Ун-т. – Екатеринбург. Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2017.

5. Агломерации России /
https://ru.wikipedia.org/wiki/Агломерации_России#%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D0%BA%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%BD%D0%B5%D0%B9%D1%88%D0%B8 [дата обращения – 10.02.2018].

6. Высокинский А. Г. Мы строим небоскреб. Важно не ошибиться с фундаментом. Об устройстве проекта «Большой Екатеринбург» https://www.znak.com/2016-04-06/aleksandr_vysokinskiy_ob_ustroystve_proekta_bolshoy_ekaterinburg. (дата обращения - 22.08.2017).

7. Высокинский А. Г. Большой Екатеринбург – это не объединение, а взаимопомощь. <http://grifoninfo.ru/news/society/20160210/21636> (дата обращения - 15.08.2017).